



CONTRALORÍA  
DE BOGOTÁ, D.C.

**“Credibilidad y confianza en el control”**

10100-

Doctora

**CLARA EUGENIA LÓPEZ OBREGÓN**

Alcaldesa Mayor de Bogotá (E)

Carrera 8ª NO.10-65

Bogotá, D.C.

***Función de Advertencia:*** Urgente recuperación y reducción de los Impactos ambientales negativos evidenciados en los Humedales de Torca-Guaymaral, riquezas y reservas naturales de agua del Distrito Capital.

*Distinguida señora Alcaldesa Mayor:*

*La Contraloría de Bogotá en ejercicio de la función pública de Control Fiscal consagrada en los artículos 267 y siguientes de la Constitución Política de Colombia, y con fundamento en lo previsto en el numeral 8º del artículo 5º del Acuerdo 361 de 2009, encuentra oportuno proferir la presente alerta fiscal por considerar imperiosa la necesidad de adoptar urgentes medidas por parte de la administración, tendientes a lograr la recuperación y reducción de los impactos ambientales negativos en los humedales de Torca-Guaymaral.*

*En efecto, como resultado del operativo adelantado a la Secretaría Distrital de Ambiente-SDA, entre el 12 y 26 de agosto del año en curso, en desarrollo de las Actuaciones Especiales establecidas mediante Resolución 018 de 2011, se pudo evidenciar que a pesar de los esfuerzos realizados por la Secretaría Distrital de Ambiente- SDA, la Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá- ESP y las Alcaldías Locales de Usaquén y Suba, persisten una serie de situaciones que impiden una gestión efectiva para la protección, recuperación y conservación de los Humedales Torca- Guaymaral.*

*Los registros fotográficos obtenidos, así como, la información facilitada por las Entidades auditadas y analizada como parte del proceso; y las caracterizaciones<sup>1</sup> que se han hecho a estos ecosistemas, evidencian que son estos parques los que más alto grado de deterioro presentan, al persistir una serie de impactos ambientales negativos, que afectan su estado natural, sus condiciones biofísicas, y ocasionan delicados daños al cuerpo acuífero, a pesar de haber sido separados con la construcción de la Autopista del Norte.*

<sup>1</sup> Físico-químicas y biológicas.



**"Credibilidad y confianza en el control"**

*Las aguas estancadas presentan un alto aporte de carga orgánica y basuras por el vertimiento directo de aguas residuales e industriales a estos canales, lo que ha incrementado la vegetación flotante, que se arraigó formando densos colchones dentro de las áreas libres de los humedales; proceso que desequilibra el área cubierta por el espejo de agua y el área cubierta por vegetación lacustre.*

*Igualmente, se halló un sinnúmero de violaciones al régimen de usos<sup>2</sup>, por parte de particulares, quienes con sus actividades, desarrollos ilegales y uso inapropiado del suelo han venido generando, a pesar de las restricciones impuestas, cambios profundos en este ecosistema ocasionando fuertes alteraciones en sus condiciones físico-bióticas e impactos negativos, situaciones éstas que fueron evidenciadas como hechos constitutivos de hallazgos administrativos con incidencia penal, los cuales fueron trasladados a la Fiscalía General de la Nación para lo de su competencia por cuanto contraviene el orden jurídico<sup>3</sup> en materia ambiental<sup>4</sup>.*

*Las afectaciones e impactos negativos en los humedales han alterado sus condiciones naturales y servicios ambientales, de tal manera que el objetivo para el cual se establecieron estas áreas protegidas no se está cumpliendo a cabalidad<sup>5</sup>.*

*El artículo 75 del Decreto Distrital 190 de 2004- Plan de Ordenamiento Territorial- POT de Bogotá, al determinar los componentes de la Estructura Ecológica Principal, señala que todas las áreas que la forman en cualquiera de sus componentes constituyen suelo de protección con excepción de los Corredores Ecológicos Viales y en su artículo 95 determina que los parques ecológicos de humedales incluyen su zona de manejo y preservación ambiental (ZMPA), su ronda hidráulica (RH) y su cuerpo de agua, como una unidad ecológica.*

*Significa lo anterior, que el Distrito está obligado a mantener y preservar la unidad ecológica ambiental; obligación que no se está ejecutando y que por el contrario está poniendo en alto riesgo de pérdida los recursos ambientales y bióticos que representan estos humedales.*

<sup>2</sup> Se hallaron en la zona de ronda viviendas, cultivos, actividades ganaderas, rellenos, tumbas, locales comerciales, empresas, colegios y hasta un centro de acopio, distribución y venta de materiales pétreos cuyos principales usuarios son contratistas de las obras del Distrito Capital, labores, actividades y desarrollos son contrarias al régimen de uso.

<sup>3</sup> Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado en concepto 642 del 28 de octubre de 1994.

<sup>4</sup> La Ley 599 de 2000, "Por el cual se expide el Código Penal", en su Artículo 331 "Daños en los recursos naturales"; modificado por el artículo 33 de la Ley 1453 de 2011, establece: "El que con incumplimiento de la normatividad existente destruya, inutilice, haga desaparecer o de cualquier otro modo dañe los recursos naturales a que se refiere este título, causándoles una grave afectación o a los que estén asociados con éstos o se afecten áreas especialmente protegidas incurrirá en prisión de dos (2) a seis (6) años y multa de cien (100) a diez mil (10.000) salarios mínimos legales mensuales vigentes".

 Hallazgo



**“Credibilidad y confianza en el control”**

*Los impactos ambientales negativos que afectan estos Parques Ecológicos de Humedal están relacionados principalmente con el relleno de sus áreas y la violación del régimen de usos establecido que busca protegerlos y además por los siguientes factores:*

**TORCA**

- *Al humedal le siguen llegando altas cargas de materia orgánica y sólidos suspendidos que provienen del canal Torca, el cual tiene una gran presencia de conexiones erradas provenientes del sector nororiental de la ciudad, lo cual se evidencia en las caracterizaciones que sobre la calidad del recurso se hace a este ecosistema.*
- *Las quebradas Aguas Calientes, San Juan y Patiño provenientes de los cerros orientales, las cuales lo alimentan con sus caudales han perdido su potencial hídrico por el deterioro de sus microcuencas y están prácticamente secas, es mínimo el caudal conforme se evidenció en las visitas efectuadas y no han sido objeto de ordenación y manejo de tal manera que mejoren su potencial hídrico.*
- *El Parque Cementerio Jardines de Paz al no tener en cuenta los mojones que alinderan el humedal lo invadió en unos 2.300 metros cuadrados y vendió los lotes para unas 190 tumbas situación de hecho que fue objeto de una multa por parte de la SDA. Aún así, a la fecha, las tumbas siguen ocupadas, por lo cual fue multada conforme a las evidencias obtenidas en la Secretaría Distrital de Ambiente.*
- *Las aguas lluvias transportadas por el canal Torca y que llegan a este humedal son entregadas al de Guaymaral a través de tres (3) box coulvert o alcantarillas de cajón que están por debajo de la Autopista Norte. a pesar de las labores que realiza en forma periódica la EAAB-ESP, las estructuras que comunican los humedales de Torca y Guaymaral están colmatadas por sedimentos y basuras lo cual trae como consecuencia restricciones al flujo hídrico entre los dos humedales y provoca, en épocas de alta pluviosidad, el represamiento de las aguas que van por una canal perimetral al humedal hecho que genera, en ocasiones, la inundación de la Autopista del Norte y una mayor alteración del cuerpo de agua.*
- *Es evidente la terrificación y colmatación del humedal y por ende la presencia de pasturas, lo que ha conllevado a que este potrerizado e invadido por especies que no son propias del ecosistema. Es tal su grado de terrificación que los registros fotográficos obtenido muestran como el ganado pasta hasta su zona más interior.*
- *Existe al interior del humedal presencia de especies acuáticas y forestales introducidas, entre ellas pinos, acacias, retamo espinoso y buchón de agua, entre otras.*

**GUAYMARAL**

- *Es evidente la reducción y pérdida de los aportes de agua al humedal por cuanto éste  ha sido relleno y solo recibe aguas servidas *

**"Credibilidad y confianza en el control"**

- *El humedal se alimenta con la escorrentía de aguas lluvias mezcladas con aguas negras que llegan a través de los canales.*
- *Son evidentes las labores de pastoreo de ganado vacuno y equino en las zonas de ronda del humedal, lo cual genera la compactación del suelo y la pérdida de vegetación.*
- *Hay disposición de basuras en el cuerpo del humedal y en sus zonas de ronda..*
- *Es notoria la gran cantidad de escombros que hay sobre humedal en sus diferentes áreas lo que ha afectado su riqueza biótica y propiciado la invasión de especies foráneas, especialmente el retamo espinoso.*
- *El humedal presenta en buena parte de su cuerpo procesos de colmatación y terrificación por la llegada durante muchos años de aguas con altas cargas de sedimentos.*

*No entiende el Organismo de control las razones por las cuales no se han agotado las acciones pertinentes, tendientes a lograr la recuperación de estos humedales, en especial la restauración de los mismos, labores que comprenden los diseños para la adecuación hidrogeomorfológica; los diseños para la reconformación y rehabilitación de la Zona de Manejo y Preservación Ambiental- ZMPA; las obras de adecuación hidrogeomorfológica; las obras reconformación y rehabilitación de la ZMPA y el realce de jarillones entre otras.*

*Es necesario que se recupere la superficie de los humedales Torca-Guaymaral. La valoración estimada para lograr dicha recuperación a precios de hoy puede ascender a \$15.103.5<sup>6</sup> millones cifra que fue calculada conforme al posible costo de restauración del ecosistema acuático y terrestre.*

*En igual sentido el saneamiento predial podría tener un costo de \$74.900.1 millones<sup>7</sup>, que es necesario acometer.*

*Es de resaltar que si no se realiza intervención Distrital de manera oportuna y eficiente en estos humedales, los mismos se verán abocados a sufrir mayores daños ambientales y a que no se logre en corto tiempo su recuperación conforme a la implementación del Plan de Manejo Ambiental que se apruebe en la comisión conjunta (CAR y SDA), proceso que a la fecha no se ha logrado cristalizar y que requiere mayor agilidad, teniendo en cuenta*

<sup>6</sup> Las variables que fueron consideradas son precios y cantidad de insumos (personal, materiales, quipos) requeridos para realizar la adecuación hidráulica, saneamiento ambiental y recuperación ecológica. Se sumaron al valor total del daño ambiental los montos de saneamiento predial para los casos en los cuales se logró obtener estos valores. Se asumieron los costos determinados en los proyectos del plan de acción, específicamente los agrupados bajo denominaciones de recuperación y restauración.

<sup>7</sup> Conforme a resultados contenidos en el Contrato de Consultoría de la EAAB-ESP No. 2-02-24100-0947-2009, para realizar el "Estudio predial y diagnóstico jurídico de los Predios que se encuentran total o parcialmente dentro del límite legal establecido para los Parques Ecológicos Distritales de los Humedales de Torca y Guaymaral".



**“Credibilidad y confianza en el control”**

que han pasado más de cinco años desde que el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial<sup>8</sup>, determino esta obligación legal.

Se reitera entonces que existe Daño Ambiental<sup>9</sup> en los parques naturales Torca-Guymaral, “(...) consistente en la aminoración de los bienes colectivos que conforman el medio ambiente. Afectan el normal funcionamiento de los ecosistemas o la renovabilidad de sus recursos y componentes”<sup>10</sup>. (Henaó, Juan Carlos, 2000).

No puede perderse de vista que acorde con la preceptiva contenida en el artículo 63 de la Constitución Política de Colombia “los bienes de uso público, los parques naturales, las tierras comunales de grupos étnicos, las tierras de resguardo, el patrimonio arqueológico de la Nación y los demás bienes que determine la ley son inalienables, imprescriptibles e inembargables”

A su turno el artículo 677 de la ley 57 de 1887 dispone que la propiedad sobre las aguas, que corren por cauces naturales son bienes de la Unión, de uso público en los respectivos territorios.

El Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil, el 28 de octubre de 1994 conceptuó: “Dadas las características y funciones naturales, los humedales son bienes de uso público, salvo los que fueren parte de los predios de propiedad privada, aunque la función social y ecológica de la propiedad permite a la autoridad competente el imponer limitaciones con el objeto de conservarlos, los humedales cuando son reservas naturales de agua, están constituidos jurídicamente como bienes de uso público y por tanto son inalienables e imprescriptibles... (...) El interés público o social, prevalece sobre el interés particular, por regla general no es admisible la existencia de derechos adquiridos, sobre los inmuebles conocidos con el nombre de HUMEDALES”

<sup>8</sup> Resolución 196 de 2006 “Por la cual se adopta la guía técnica para la formulación de planes de manejo para humedales en Colombia”, considerada como insumo base para la promulgación del Decreto 062 del 14 de marzo de 2006, “Por medio del cual se establecen mecanismos, lineamientos y directrices para la elaboración y ejecución de los respectivos Planes de Manejo Ambiental para los humedales ubicados dentro del perímetro urbano del Distrito Capital”.

<sup>9</sup> Proceso de Responsabilidad Fiscal- radicado No 50100-0103-08.

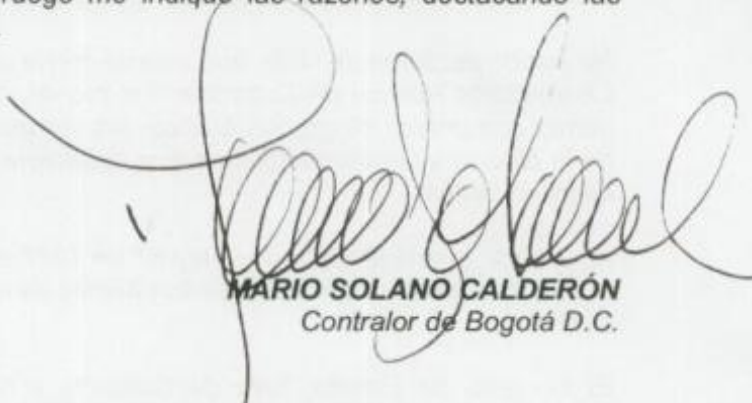
<sup>10</sup> HENAO, Juan Carlos, 2000. Responsabilidad del estado colombiano por Daño ambiental. *En*: Responsabilidad por daños al medio ambiente. Bogotá, Editorial Universidad Externado de Colombia, Junio 2.000. Igualmente, señala, “si la restauración no es técnicamente posible, o sólo lo es en parte, la evaluación de los recursos naturales tiene que basarse en el coste de soluciones alternativas que tengan como meta la reposición de recursos naturales equivalentes a los que se han destruido, con objeto de recuperar el grado de conservación de la naturaleza y la biodiversidad” (Comisión de las Comunidades Europeas, Bruselas, 9.2.2000 COM(2000) 66 final, Libro Blanco sobre Responsabilidad Ambiental (presentado por la Comisión, p. 21.)

**“Credibilidad y confianza en el control”**

Lo expuesto de manera precedente, me autoriza para alertarla para que se concluyan acciones tendientes como ya lo dije a la recuperación y reducción de los impactos negativos, que podría causarse al ecosistema con ocasión del inadecuado manejo dado a los Humedales de Torca-Guaymaral, todo orientado a mantener y acrecentar los servicios ambientales que brindan estos espejos de agua.

Con total respeto a la autonomía administrativa que legalmente le está atribuida y que reconoce y acata este Organismo de Control, la conmino para que en el término de diez (10) días contados a partir del recibo de la presente advertencia, me informe las acciones que adoptará su Despacho, con miras a conjurar los riesgos aquí identificados. De no estar de acuerdo con lo planteado, le ruego me indique las razones, destacando las pruebas y soportes en los que se apoya.

ay  
Con toda atención.

  
**MARIO SOLANO CALDERÓN**  
Contralor de Bogotá D.C.

Proyectaron y elaboraron: Jorge Alberto Solano Ruiz- Profesional Especializada 222-07  
Delia Rosa Silgado B Profesional Especializada 222-07  
Luis Armando Suárez Alba Asesor 105-02.  
Ajustó: Hermelina Angulo- Profesional Especializada  
Revisó: Oscar Javier Quiroga Gómez-Asesor GAF  
Norma Liliana Liscano R – Coordinadora GAF  
Aprobó: Clara Alexandra Méndez- Contralora Auxiliar ay